联 合 国 S/2018/800



安全理事会

Distr.: General
30 August 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 2408(2018)号决议第 28 段和第 2431(2018)号决议第 55 段提交。报告说明这两项决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。报告介绍 2018 年 4 月 25 日至 8 月 22 日期间的主要动态。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治动态

2. 4 月，穆罕默德・穆尔萨尔・谢赫・阿卜迪拉赫曼当选为人民院新议长，之后于 5 月 10 日就职，标志前几个月的政治僵局结束。穆尔萨尔先生就职时，概述了他设想的人民院的立法优先事项，包括提供一个基于多党选举的法律框架，一个政府间关系法案，并完成对联邦《临时宪法》的审查。7 月 9 日，议会开始休会，将于 9 月 10 日复会。

3. 6 月 3 日至 5 日，由联邦政府和联邦成员州领导人组成的国家安全委员会在拜多阿开会，原则上就基于比例代表制和党派非开放名单制的选举模式达成政治协议，并达成一项关于拥有、管理和分享石油和矿产收入的协议。会上，联邦成员州对联邦政府没有向其划拨足够的资源继续表示关切。在国家安全委员会开会之前，各联邦成员州主席于 5 月 13 日至 16 日在拜多阿举行了各州间合作委员会第二次会议。他们欢迎过渡计划，并确认关于选举和资源共享的讨论取得的进展，同时敦促联邦政府为州部队提供支助，并表示希望保留寻求外部支助的权利。

4. 6 月 16 日，埃塞俄比亚总理阿比・艾哈迈德・阿里首次正式访问摩加迪沙，双方共同承诺加强合作，包括联合投资索马里的其中 4 个海港。6 月 28 日，埃塞俄比亚释放了在索马里被捕并于 2017 年 8 月 28 日移交给埃塞俄比亚的欧加登民族解放阵线高级指挥官，进一步表明双边关系的改善。因厄立特里亚和埃塞俄比亚两国间关系改善，索马里总统穆罕默德・阿卜杜拉希・"法马约"应厄立特里

18-13751 (C) 040918 050918





亚总统伊萨亚斯 • 阿费沃基的邀请，首次访问阿斯马拉。7 月 30 日，两位领导人同意建立外交关系并促进双边关系。

5. 在贾穆杜格，由于对执行 2017 年 12 月 6 日在摩加迪沙签署的权力分享协议有不同意见，领导层之间的分歧加深，一方是州主席 Ahmed Duale Gelle“Haaf”和州首席部长 Sheikh Mohamed Shakir，另一方是州副主席 Mohamed Hashi Abdi“Arrabey”和州议会议长 Ali Gaal Asir。主要关切问题是新议会违反州内部族平衡，而且州的新宪法中有些条款有争议。州副主席仍在 Adado，维持一个平行的治理结构，而主席 Haaf 和首席部长则在州府所在地杜萨马雷卜领导州政府。7 月 13 日，索马里总统在摩加迪沙主持双方之间的会谈，期间他们就必须遵守权力分享协议达成共同谅解。目前双方正在联邦政府的主持下进一步谈判。7 月 22 日，我的索马里问题特别代表与索马里警察专员一起访问了加尔卡尤。在那里，索马里人的自主和平进程以及加尔卡尤联合警察巡逻、部族知名长老组成的和平委员会和民间社会代表的工作对建立和平和恢复安全发挥了促进作用。

6. 与此同时，朱巴兰主席 Ahmed Mohamed Islam“Madobe”与联邦政府之间的政治紧张关系依旧。7 月 13 日，在下朱巴州，朱巴兰行政当局拒绝新任命的索马里国民军 43 师指挥官 Ali Mohamed Mohamoud“Bogmadow”将军进入基斯马尤，质疑联邦政府对他的任命，声称没有征求朱巴兰行政当局的意见。8 月 14 日，当局也以同样的理由拒绝新任命的朱巴兰国家情报与安全机构指挥官及其副手进入基斯马尤，并将之驱逐出境。

7. 2018 年 11 月 17 日州主席选举之前，西南州的政治竞争加剧。反对派集团对西南州主席 Sharif Hassan 计划在下谢贝利州的 Barawe 而不是行政当局目前所在地拜州的拜多阿举行选举表示关切，警告说改变地点可导致州议会分裂，并导致并行选举。针对这些关切问题，州议会议长申明选举将在拜多阿举行，并请联合国和非索特派团提供援助，为负责选举进程安保的警察部队提供培训和临时住所。议长还表示，他将任命一个由州议会成员组成的选举委员会，起草议事规则并监督选举。

8. 联邦政府与“索马里兰”重启会谈的努力进展甚微。6 月 30 日，国际民用航空组织驻内罗毕办事处将空域管制权完全转交给摩加迪沙，联邦政府写信给捐助者反对 2013 年作出的“索马里兰”特殊安排和确保给“索马里兰”一定份额国际支助的新政契约，导致双方进一步拉开距离。7 月 1 日，在第 58 个独立日庆祝活动中，法马霍总统再次呼吁索马里与“索马里兰”之间进行会谈。

9. 7 月 16 日和 17 日，联邦政府、瑞典和欧洲联盟在布鲁塞尔主办了索马里伙伴关系论坛，来自 58 个国家和 6 个国际组织的代表参加。主要成果包括国际伙伴认同索马里政治路线图，支持过渡计划，核准经修订的相互问责框架，支持恢复和复原框架所体现的索马里为加强抵御人道主义冲击的能力作出的努力。与会者强调，有必要最后确定选举模式，并使完成宪法审查的工作取得进展，确保妇女、青年和边缘化群体进一步参与政治，通过和解建立信任。此外还开展了关于流离失所和持久解决方案、妇女、和平与安全、创新性发展筹资机制的配套活动。与会者商定在 2019 年初再度举办索马里伙伴关系论坛。

B. 安全事态发展

10. 总体安全局势仍然动荡不安。索马里各地继续发生与青年党有关的袭击，此外还有据称是亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)分子制造的事件报告。与前几年相比，斋月期间发生的安全事件较少。但是，发生的事件各种各样，有小股人员在摩加迪沙对索马里国民军基地进行的针对性击杀和“打了就跑”的袭击，也有在其他州对部队基地进行的规模较大的袭击。

11. “索马里兰”和邦特兰之间的紧张局势加剧，导致 5 月 15 日和 24 日在有争议的索勒州图卡拉克附近爆发暴力。军事对抗造成数人伤亡，约 15 000 名平民流离失所。由于大规模部署安全部队或民兵，加上“索马里兰”和邦特兰双方的挑衅性言论，局势依然极不稳定。5 月 28 日以来，索勒州和萨纳格州还几次发生反对“索马里兰”政府的示威活动。

12. 7 月 1 日，5 枚迫击炮弹落在摩加迪沙国际机场的 Al-Jazeera 大门附件。至少有 5 名平民被打死，19 人受伤。青年党声称对此事负责，表示他们的目标是机场。袭击是在索马里国家独立日进行的，当时在整个摩加迪沙广泛采取了安保措施，表明青年党仍颇具作战能力。7 月 26 日，内阁批准将摩加迪沙的安保责任交给 10 月 14 日特遣队。该特遣队是 2017 年 10 月 14 日摩加迪沙发生袭击事件后成立的一支部队，在联邦警察指挥下工作。

13. 7 月 7 日，2 辆满载炸药的汽车分开驶入国内安全部与内政、联邦事务与和解部位于摩加迪沙的同地办公场所。青年党声称对这次袭击负责。袭击造成 7 名平民死亡，其中包括内政、联邦事务与和解部的 3 名资深工作人员，27 人受伤，房地也被摧毁。

14. 7 月 14 日，青年党在靠近 SYL 酒店和摩加迪沙和平花园的地方又进行了一次复合式袭击。那里设有控制进入索马里宫的主要检查站。青年党声称，袭击目标是索马里宫。青年党使用了 2 个车载简易爆炸装置，有 3 名枪手，至少造成 6 人死亡。内政、联邦事务与和解部临时所在地 SYL 酒店也遭到严重破坏。

15. 亲伊黎伊斯兰国分子还声称对 5 月在摩加迪沙发生的 3 起暗杀和 6 月的 6 次事件负责，其中包括使用遥控简易爆炸装置在摩加迪沙进行的 1 次袭击，打死了 3 名士兵，还有在该国其他地方打死的 5 名士兵。在邦特兰，青年党或据称亲伊黎伊斯兰国的分子继续在巴里州袭击索马里安全部队。5 月 29 日，亲伊黎伊斯兰国分子和州警察在巴里州甘达拉镇附近的 Anjeel 村发生冲突。双方交火，直到亲伊黎伊斯兰国的战斗人员撤往 Anjeel 以北山区。

16. 5 月 2 日，2 名红十字国际委员会(红十字委员会)的国际工作人员在其驻摩加迪沙办事处遭不明身份的武装男子绑架。男工作人员不久即获释，但女工作人员据说被转移到穆杜格州沿海城镇霍比亚附近的一个地方。于是，红十字委员会从 7 月 30 日开始减少在索马里的行动。目前仍在为释放该名女工作人员进行谈判。

17. 在下谢贝利州、下朱巴和盖多州，打击青年党的行动仍在继续。5 月 24 日，10 名青年党武装分子在阿夫戈耶地区之外的一次空袭中丧生。6 月 9 日，在下朱

巴州 Sanguni 安置点附近一个前哨行动的索马里国民军、非索特派团和美国部队遭到青年党袭击。7 月 23 日，青年党使用载有简易爆炸装置的车辆，对下朱巴州 Bar-sunguni 的 Sanguni 基地发动一次复合式袭击。确切的伤亡人数无法确定，但一些消息来源说，4 名索马里士兵和 8 名青年党武装分子丧生。

18. 整个索马里继续发生部族暴力。5 月 9 日，在萨纳格州的 El-Afweyn 地区，Bi-ide 的 Habar-jelo 小部族和 Saad 的 Habar Yunis 小部族在 Garaad Dhidhin 发生冲突，至少造成 12 人死亡，促使“索马里兰”总统公开呼吁通过对话解决问题。索马里安全部队内部的冲突也在继续，据报主要在摩加迪沙和希兰州。在有争议的索勒州，据称青年党进行的袭击、特别是有针对性暗杀增加了，可能是因为青年党利用图卡拉克的冲突扩大其在“索马里兰”和邦特兰的存在。

19. 8 月 4 日，在索勒州的 Lasanod，不明身份的人在世界卫生组织一名工作人员的家外向她开枪。该工作人员正在治疗下恢复健康。

C. 经济发展

20. 开展干旱影响和需求评估后，联邦政府和国际伙伴拟订了恢复和复原框架，并在索马里伙伴关系论坛上介绍。联邦政府正在带头努力促进建设复原力，促使经济多样化，促进气候智能型投资和减轻投资相关风险。论坛确认需要有创新融资模式，并确认发展融资机构在支持索马里重建和恢复方面能够发挥作用。

21. 索马里中央银行完成了国家货币全面改革路线图的第一阶段，正在为 2019 年 4 月之前铸造索马里先令寻求财政支助。联邦政府正在建立一个办理政府所有许可证和收费事宜的中央机制，以更好地开展业务。

22. 索马里在国际货币基金组织(货币基金组织)工作人员监测的规划下，继续建立良好的改革业绩。2018 年 5 月进行了第二个监测规划的第二次审查。当局在非常艰难的环境下继续致力于实施改革措施，取得了令人满意的业绩。货币基金组织确认，索马里：(a) 在机构建设方面和改善经济绩效方面取得了进展；(b) 改善了财政管理，包括调动国内收入；(c) 为可持续金融部门发展奠定了基础，加强了反洗钱和打击资助恐怖主义规定的遵守情况；(d) 推进了推出国家新货币的工作。索马里商定了第三个工作人员监测的规划，所涉期间为 2018 年 5 月至 2019 年 4 月，其目的是保持改革势头和宏观经济的稳定。

三. 支持建设和平与建设国家的努力

A. 建立一个正常运作的联邦国家

1. 深化联邦制

23. 尽管联邦政府和联邦成员州之间的磨擦迟迟不能消除，但在推进联邦制方面取得了一些进展。6 月 5 日，在拜多阿的国家安全委员会会议上，联邦政府、联邦成员州和贝纳迪尔州行政当局领导人就自然资源共享达成一项协议，其中包括由联邦政府、联邦成员州、地区和生产者拥有、管理和分享石油和矿产收入的细节。

2. 宪法审查

24. 5 月 13 日至 15 日，全国制宪会议在摩加迪沙举行，联邦政府领导人和联邦成员州代表参加。这次会议汇集了来自全国各地、侨民和包括妇女组织在内的民间社会、联合国和国际社会的 300 多名参加者。会议提供了前所未有的机会，可以深化和扩大对审查进程的主人翁意识，就包容各方、由索马里人主导的审查进程的原则和时间表形成共识。总理哈桑·阿里·海尔在会上讲话，将宪法审查形容为促进统一的重要机会。联索援助团还协助索马里侨民妇女参加会议。

25. 7 月 4 日和 5 日，借助会议产生的势头，举行了一次由宪法事务部长和内政、联邦事务与和解部长共同主持的联合务虚会。参加务虚会的有主要政治利益攸关方，包括联邦化谈判技术委员会成员，目的是在执行关于包容性政治的路线图方面加强各项任务的协调一致。务虚会由总理宣布开幕，期间讨论了迄今达成的政治协议所具有的立法和宪法方面的影响，并讨论了今后几个月的优先事项。之后，宪法事务部于 8 月 13 日至 20 日在内罗毕举行了一次务虚会，讨论了索马里联邦内的权力和司法分配等议题。

3. 预防和解决冲突

26. 5 月和 7 月，我的特别代表为帮助缓和“索马里兰”和邦特兰在图卡拉克的紧张关系，数次访问加罗韦和哈尔格萨。在加罗韦，特别代表与邦特兰主席阿布迪韦利·穆罕默德·阿里“加斯”和副主席 Abdihakim Abdullahi Haji Omar 接触。在哈尔格萨，特别代表与“索马里兰”总统缪斯·比希·阿卜迪及其部长开展讨论，目的是促进双方达成停止暴力敌对行动的协议。

27. 我的特别代表还协调国际社会向“索马里兰”和邦特兰发出的信息，以制定一项四点停火提议，其中包括：停止敌对行动；开始实地军事指挥官之间的对话；确保为流离失所者提供人道主义援助；着手进行关于部队脱离接触的会谈，交换被羁押的安保人员。

28. “索马里兰”总统比希书面接受提议，而邦特兰主席加斯口头对我的特别代表表示接受这一提议，但不愿在没有保证“索马里兰”部队撤出图卡拉克的情况下进一步作出承诺。7 月 28 日至 30 日，政府间发展组织(伊加特)和联索援助团联合发起倡议，推进调解努力。在 8 月 7 日至 9 日的一次后续访问中，伊加特和联索援助团联合代表团与邦特兰和“索马里兰”当局交流了可作为双方谈判基础的一套原则。虽然双方接受了其中的大部分原则，但仍有一些需要进一步讨论和澄清的问题。

29. 支持制定和执行联邦政府民族和解框架的努力在继续进行。5 月 16 日，联索援助团和内政、联邦事务与和解部在摩加迪沙就和解问题共同主办了一次特别会议，期间设立了“调解之友小组”。在 2018 年 2 月和平与和解问题讨论会的成果基础上，内政、联邦事务与和解部、国际社会和民间社会的代表在 6 月对其中一项关于建立同业交流群的主要建议进行了讨论。同业交流群预期包括解决冲突的实际工作者、学术人士、相关专题的专家，将向受旷日持久冲突影响的索马里人提供切实可行的建议。

4. 支持普选

30. 6月，国家安全委员会在其会上承诺至迟于2018年12月通过选举法草案，将此作为2020和2021年普遍多党选举的法律依据。在联索援助团的支持下，由内政、联邦事务与和解部起草选举法的工作取得了进展。该法律草案包括了妇女代表权问题。

31. 在本报告所述期间，联合国继续支持全国独立选举委员会的选举筹备工作。5月14日至16日，联合国为选举委员会和联邦政府代表举办了一次选民登记讲习班，以有助于选举委员会就选民登记方法作出知情决定。

32. 6月至8月，全国独立选举委员会访问了所有的联邦成员州和贝纳迪尔，以筹备建立国家以下一级的办事处，包括征聘和部署工作人员。在了解选民数据方面，选举委员会还正准备在全国范围对1 763个可用作选民登记场所的选民点进行核实，为此将深入开展实地工作，预计于2018年第4季度开始。

33. 第2408(2018)号决议规定加强联索援助团的选举任务。因此，5月12日至21日部署了一个联合国选举需求评估团，评估自上一个评估团以来取得的进展和选举所需的准备工作。评估团确认取得了一些进展，但还需要更多资源，从而使联合国能够在国家以下一级支持全国独立选举委员会。

B. 共有问题

1. 性别平等和增强妇女权能

34. 5月，通过了联索援助团和联索支助办的联合性别均等战略；6月，通过了2018-2020年联合国索马里性别平等战略，联索援助团在索马里促进性别平等和增强妇女权能的承诺因而进一步加强。

35. 在“索马里兰”，联索援助团已在筹备2019年3月的议会选举和地方选举的工作中着手提高妇女的政治地位，包括向政党、相关部委和议会委员会进行宣传，促进民间社会参与。6月7日，“索马里兰”内阁同意确保将至少20%的席位分配给女候选人。

36. 7月25日和26日，在联合国的支持下，围绕加强索马里妇女在和平、和解与防止暴力极端主义方面的作用问题，在邦特兰、贾穆杜格、西南州、朱巴兰和希谢贝利各州府首次举行了州一级的磋商，调动了360多名妇女领袖、和平工作者、倡导者和活动者。高级政治人物参加磋商，并强调妇女参与所有和平进程和政治进程的重要性。我的特别代表参加了在加罗韦举行的会议，并再次向妇女领袖表示联合国的承诺并保证继续予以支持。

2. 增强青年权能

37. 5月15日，举行了庆祝国家青年节的活动，其中包括总理率领在摩加迪沙举行的青年游行，联合国人口基金和联合国人类住区规划署联合在索马里国立大学举办的与300名青年活动者的辩论。此外，5月22日至24日，非索特派团与青

年与体育部一起，在联索援助团和伊加特的支持下，在开罗举办了关于防止和打击暴力极端主义和恐怖主义的国际青年会议。30 名索马里青年人参加会议。

38. 6 月 25 日，联合国支持“索马里兰”青年与体育部在哈尔格萨主办了一次关于国家青年政策的讲习班。

C. 发展协调

39. 除了 7 月的索马里伙伴关系论坛以外，联邦政府举办了一次讲习班，讨论如何进一步加强索马里的援助架构“索马里发展和重建基金”的问题,以便让基金在协调国际发展援助和执行国家发展计划方面发挥更大的战略作用，并确保发展伙伴利用已经建立的多边体系提供支助。参加者一致认为，必须利用该基金现有的援助架构，继续执行 2017 年 12 月商定的相互问责框架和“利用国家系统”路线图，其中鼓励国际发展伙伴通过索马里的金融体系提供资金。

四. 全面安全办法

A. 国际协调和过渡规划

40. 5 月 2 日，联邦政府和联邦成员州在布鲁塞尔举行的索马里问题高级别安全会议上，向国际合作伙伴介绍了过渡计划，其战略方向得到大力支持。随后注意力集中在制定整个全面安全办法各组成部分的详细规划上，以便在摩加迪沙体育场和摩加迪沙与拜多阿之间的主要补给路线等初步优先地点进行过渡。优先地点还在实施国家安全架构中确定的体制能力建设优先事项，作为向国家推广的第一步。关于摩加迪沙体育场，内政、联邦事务与和解部与贝纳迪尔州行政当局制定了一项过渡执行计划。欧洲联盟认识到体育和文化活动在增强社会凝聚力方面的关键作用，因此将通过北欧国际支助基金会安装太阳能灯，翻修场地，并提供体育设备。关于摩加迪沙-拜多阿主要补给线，欧洲联盟将通过国际移民组织协助执行过渡计划，早日稳定较为长期的经济发展活动。

41. 国家安全委员会在 6 月会议期间发表的公报强调过渡计划的全面性，并要求加强各州安全办公室，以便支持执行过渡计划的分散规划做法。7 月 3 日，索马里发展和重建基金认可了一项联合国联合安全部门治理改革方案，作为一个后备项目，目的是建设包括各州安全办公室在内的各种安全机构的能力。

42. 7 月，在索马里伙伴关系论坛上，联邦政府请国际伙伴在提供支助时与过渡计划保持一致。他们承诺保持进展势头，同时确认一些体制改革的实施将需要更长的时间。国际伙伴敦促联邦政府继续实施，并通过各州安全委员会至迟在 2018 年 12 月完成过渡计划第一阶段的详细规划。

B. 全面安全办法组成部分

1. 组成部分 1：推动非索特派团的行动，加强非索特派团的成效

43. 在本报告所述期间，联索支助办主任访问了除吉布提以外的非索特派团部队派遣国的首都。这是就联索支助办向非索特派团提供后勤支助的事宜与部队派遣

国外交部和国防部开展外联战略的一部分。部队派遣国表示坚决支持过渡计划，重申过渡计划应以索马里国民军的能力建设为基础，以确保迄今取得的安全成果不会逆转。

44. 根据过渡计划，正在准备将 545 名非索特派团人员从摩加迪沙体育场迁至“半岛”二号营地，并随后将该体育场移交给索马里安全部队。联索支助办将在新地点重建设施，并在将设备转移到“半岛”二号营地方面提供必要的协助。

45. 5 月 30 日，非洲联盟在亚的斯亚贝巴与联索支助办的代表和肯尼亚举行了一次会议，讨论肯尼亚提供三架军用通用直升机的提议。与会者一致认为，非洲联盟和联合国需要联合评估索马里的航空需求，然后编制一份航空方面的部队单位要求说明。

46. 由于非索特派团对主要补给线的使用有限，联索支助办继续面临重大挑战。联索支助办主要利用其直升机和驳船服务，向非索特派团前沿地点运送基本生活物资。

47. 联索支助办的重点仍然是特派团辅助部队投入运作。该部队的目标是总共有 280 辆装甲运兵车，从而除其他外，能帮助非索特派团在所有各区开辟主要补给线。这些装甲运兵车中有一半以上已由联索支助办在伙伴的支持下发出，其余的仍在采购。

48. 除吉布提和塞拉利昂外的所有部队和警察派遣国都已签署偿还在敌对行动中所损失装备的三方谅解备忘录，这两个国家与联合国总部的谅解备忘录仍在拟订。根据三方谅解备忘录，埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达就敌对行动中所损失装备提出的索赔目前正在联合国总部处理。

49. 联索支助办继续向索马里国民军提供后勤支助。然而，截至 8 月 22 日，国民军信托基金的余额为 120 万美元，只能使后勤支助维持到 2018 年 9 月。目前正在与会员国进行讨论，以填补眼前的资金缺口。同样，支助非索特派团的信托基金的未支配余额只有 490 万美元。

50. 联合国地雷行动处对 4 585 名非索特派团部队人员进行了简易爆炸装置搜索能力和减少威胁以及爆炸物处理方面的培训。该处向非索特派团提供了爆炸物探测犬队，以搜查车辆、行李和关键基础设施。在主要补给线沿线总共安全识别了 14 枚简易爆炸装置，其中 12 枚由地雷行动处训练的非索特派团小组销毁。

51. 5 月 10 日至 19 日，非洲联盟和联合国联合审查了非索特派团，以审查如何重组特派团以支持过渡计划。6 月 27 日，非洲联盟和平与安全理事会第 782 次会议审议了联合审查的结论和建议。7 月 30 日，安全理事会通过第 2431(2018)号决议，其中将非索特派团的任务期限延长至 2019 年 5 月 31 日，并请非洲联盟和联合国对非索特派团联合开展一项行动准备情况评估。评估于 2018 年 8 月 17 日开始，预计将于 9 月中旬前完成。计划不久将对非索特派团的行动构想进行审查。

2. 组成部分 2：加强索马里安全机构

52. 随着联邦政府推进执行行动准备情况评估的建议，改革索马里国民军的工作取得了一些进展。对州部队的行动准备情况评估在贾穆杜格已完成，在朱巴兰和

西南州正在开展，并将于 9 月中旬在邦特兰开始。联索援助团和联合国开发计划署(开发署)安全部门改革综合小组支持议会国防委员会根据国家安全架构和过渡计划，审查索马里武装部队和其他安全部门成员养恤金和退职金法案草案。

53. 联索援助团和开发署继续支持国内安全部长会议、警察总监理事会和联合技术委员会实施新的警务模式。为了制定一项联邦警察计划，与索马里警察部队和联邦国内安全部一起成立了起草小组。6 月 11 日，启动了联合警察方案，以实施新的警务模式。该方案四年内的预算为 4 200 万美元，将汇集警察部门的所有主要捐助方，并将有助于加强协调国际支助。

54. 联索援助团和开发署制定了一个联合法治方案，以支持“索马里兰”2017-2021 年期间的国家发展计划的总体框架。在第一阶段，该方案将支持社区警务，人权、性暴力和性别暴力方面的培训，制定假释制度以及提高警官对新的《索马里兰警察法》的认识。

55. 索马里发展和重建基金分别于 5 月 23 日和 7 月 3 日批准了“2018-2020 年期间的司法联合方案”和“2018-2020 年期间的惩教事务和安全部门治理联合方案”。司法和惩教模式的技术要素，包括关于管辖权的内容，将在国家安全委员会下次会议上批准。不过，联邦政府和联邦成员州继续进行协商，以支持在联邦和州两级制定司法和惩教模式的实施计划。

56. 5 月 27 日，总统解除了首席大法官的职务，贝纳迪尔州法院和上诉法院的院长于 7 月 19 日更换。

57. 联索援助团−开发署安全部门改革综合小组为国家安全办公室工作人员主办了一次战略规划讲习班，以便结合联合国安全部门治理方案确定机构发展和能力建设支助的框架。

58. 地雷行动处又向南部和中部各州已收复地区的 67 个村庄部署了社区联络干事，提供关于爆炸物危险的风险教育课程。这些干事共向 6 069 名受益者提供了 368 次培训。同时，地雷行动处训练的平民排雷队安全销毁了 141 件未爆弹药和 568 件无爆炸物装置。

3. 组成部分 3：社区复原及扩展州权力和问责制

59. 5 月 2 日在布鲁塞尔举行的索马里问题高级别安全会议上，内务、联邦事务与和解部提议在西南州和贝纳迪尔州的优先地区制定一个地方过渡模式。该部强调，在整个军事行动中采取现实、依据分析、有战略顺序的稳定应对措施，对于使联邦政府能够赢得当地民众的支持并提供公共服务至关重要。在该部的领导下，在联合国的支持下，与会者商定在军事行动之前在西南州行政当局控制的地区开始筹备活动。这些活动包括允许出入和行动自由，扩大政府的有效存在以及加强社会凝聚力与和解的活动，并加强研究、分析和战略交流。

60. 5 月，希谢贝利、贾穆杜格、朱巴兰和西南州各内政部订定了各自优先地区的州稳定计划纲要。

4. 组成部分 4：防止和打击暴力极端主义

61. 在总理办公室内设立了防止和打击暴力极端主义国家协调办公室之后，防止和打击暴力极端主义国家协调员在联索援助团和国际社会的支持下，确定了争取更多进展的主要优先事项。其中包括国际法律框架的执行计划，包括《全球反恐战略》和国际反恐文书；制定与民间社会、私营部门和侨民协商的方法；制定防止激进化和招募的宣传计划。

62. 联合国制定了一套全面的支助计划，并于 7 月 3 日获得索马里发展和重建基金的批准，以加强索马里执行国家防止和打击暴力极端主义战略和联合国有关决议的能力。6 月 28 日和 29 日，联索援助团作为第一个有具体防止和打击暴力极端主义任务规定的特派团，参加了在纽约举行的联合国会员国反恐机构首长高级别会议，强调必须对索马里境内的人身安全采取全面、可持续的办法。

63. 联索援助团继续支持联邦政府执行“处理脱离接触战斗人员的国家方案”，包括在拜多阿和基斯马尤建立和促进联邦政府与联邦成员州之间的协调机制。在本报告所述期间，三个面向低风险青年党逃兵的康复中心为摩加迪沙的 69 名逃兵、拜多阿的 110 名逃兵和基斯马尤的 122 名逃兵提供了支助。

五. 人权和保护

A. 人权

64. 在本报告所述期间，共记录 373 名平民伤亡，其中 196 人(52%)的伤亡是青年党造成的。非索特派团之外的国际部队造成 3 人伤亡，州安全部队造成 90 人伤亡，部族民兵造成 54 人伤亡。

65. 在朱巴兰，身份不明的飞机发动了 3 次空袭，造成 1 名平民死亡，4 名平民受伤。在朱巴兰执行了 4 次死刑处决，判处了 20 次死刑(10 次在邦特兰、4 次在朱巴兰、4 次在贝纳迪尔、2 次在西南州)，比上一次报告所述期间大幅度增加。

66. 总共有 66 人因有关表达自由和集会自由权的问题被捕，其中包括邦特兰的 3 名记者、1 名民间社会活动家和在“索马里兰”的 1 名部族长老。三家电视台和一家报纸被关停，一家电视台在“索马里兰”仍处于停播状态。积极的方面是：在“索马里兰”，先前被吊销的两个媒体机构的执照恢复了；在哈尔格萨，被判处 3 年监禁的一名女诗人在总统赦免后获释。

B. 遵守人权尽职政策

67. 项目署和联索援助团支持由联索援助团培训的 20 名索马里国民军教员向西南州 3 区有资格领取津贴的 2 697 名索马里国民军士兵介绍国际人权法和国际人道主义法。项目署更新了士兵的生物鉴别特征，作为人权尽职政策缓解措施的一部分。联索援助团与支持非联合国安全部队将人权尽职政策作为主流纳入全面安全办法组成部分的联合国实体一起举行了 2 次圆桌会议。与会者同意倡导将人权尽职政策纳入全面安全办法议程。非索特派团-联合国人权尽职政策联合工作组召开会议，讨论在执行与非索特派团和索马里安全部队有关的缓解措施方面取得

的进展。为了讨论如何在索马里国民军-非索特派团联合行动中将促进遵守国际人权法和国际人道主义法的措施纳入主流等问题，与非索特派团协调组织了过渡规划会议。地雷行动处根据自身对人权尽职政策承担的义务，为其人员组织关于该政策的简介会，并讨论如何在支持非索特派团和索马里安全部队的框架内执行这项政策。

C. 武装冲突中的儿童

68. 国家监测和报告任务组核实了 1 426 起严重侵害儿童事件，影响了 1 239 名儿童，包括 168 名女童。这些侵害行为包括招募或利用 723 名儿童、207 名儿童伤亡、绑架 400 名儿童以及对 79 名儿童实施强奸或其他性暴力。此外，任务组核实了 8 起袭击学校、1 起袭击医院和 7 起拒绝人道主义援助准入的事件。

69. 总共有 31 532 人受益于联合国儿童基金会支持的保护服务，包括 16 610 名儿童，其中 8 033 人是女童。他们获得了心理社会支持服务。共有 817 名曾与武装部队和团体有关联的儿童(包括 96 名女童)参加了重返社会方案。

D. 防止性暴力

70. 性别暴力仍然是一个关键的保护问题，80%以上记录在案的事件影响到境内流离失所者，96%的性别暴力幸存者是妇女和女童。截至 8 月 15 日，本报告所述期间已经报告发生 40 起与冲突有关的性暴力案件，涉及索马里国民军、州安全部队、部族民兵和青年党成员。值得注意的是，联邦政府内阁于 5 月 30 日批准了《性犯罪法案》。联索援助团与政府对应部门和民间社会密切合作制订了该法案。

六. 人道主义状况

71. 与早些时候关于长雨季降雨量低于平均水平的预测相反，持续的大量降雨超过了 50 年一遇的洪水，索马里已开始摆脱长期干旱。大量降雨导致索马里整个中部和南部骤发洪水和河水泛滥，影响到约 830 000 人，并造成 300 000 人暂时流离失所。

72. 5 月 21 日，北部又有 228 000 人受到塞格尔气旋的影响。在北部，“索马里兰”与邦特兰在索勒州的武装对峙在该风暴前已造成数千人流离失所。塞格尔气旋袭击了“索马里兰”西部地区，造成 70 多人死亡，约 170 000 人流离失所，数千头牲畜死亡，农业和基础设施遭到广泛破坏。“索马里兰”的应急反应系统在联合国机构、非政府组织和国际社会的支持下，向受影响地区提供了紧急救济。

73. 最新预测显示，受 2016-2017 年干旱影响地区的粮食安全状况有所改善。这种改善在很大程度上是因为从 4 月到 6 月的长雨季降雨量高于平均水平，加上大规模人道主义援助的支持。然而，人道主义需求仍然十分严重。包括 280 万儿童在内约有 540 万人需要援助，其中约 250 万人需要紧急援助。合作伙伴每月向 200 多万人提供粮食援助。预计 2018 年将有 120 多万 5 岁以下儿童营养不良。进入

2018 年以来，营养伙伴处理了 140 000 多起重度急性营养不良病例，约占其年度目标的 41%。

74. 截至 8 月 15 日，报告的急性水腹泻/霍乱病例超过 6 000 例，疟疾病例 8 260 例，麻疹病例近 6 330 例。然而，由于在 2017 年和 2018 年开展了免疫接种活动，霍乱和麻疹的病例数量大大低于去年。1 月至 7 月期间，卫生群组伙伴开展了 180 多万次咨询。目前正在进行结核病、破伤风和麻疹常规疫苗接种。

75. 估计有大约 260 万人在境内流离失所。境内流离失所者占了需要援助人口的将近一半，基本上依赖援助。持久解决流离失所问题仍然是一个优先事项。2018 年，境内流离失所者强迫迁离的案例继续激增。截至 8 月中旬，估计有 205 000 人受到影响，高于 2017 年全年报告的 200 000 人。

76. 由于不安全、官僚和行政障碍以及后勤基础设施有限，在若干地区，准入仍然是一个挑战。此外，长雨季进一步阻碍了进入，特别是在希谢贝利和朱巴兰的河流地区。已调动一架专用直升机飞往洪灾地区。

77. 人道主义应急资源有限。为了减轻影响，5 月发起了一项洪水应急计划，以筹集 8 000 万美元资金。该计划的目的是利用现有的湿度条件，解决因长期干旱加剧的粮食不安全状况。中央应急基金和索马里人道主义基金已提供资源，在索马里北部启动干旱应对措施，在南部和中部地区启动洪水应对措施。

七. 联合国在索马里的存在

78. 联合国实体在下列地方保持存在：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、杜洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、基斯马尤和摩加迪沙。联索援助团和联索支助办与贾穆杜格行政当局谈判了一项土地租赁协定，以便在杜萨马雷卜建立一个联合国综合办事处。同时，同意在杜萨马雷卜的政府大院内开设一个临时办事处，并可迅速部署联索援助团人员。7 月，联索援助团已分阶段将其在贝莱德文的办事处搬到乔哈尔，以执行其在所有联邦成员州首府派驻人员的任务规定。截至 8 月 29 日，在索马里各地部署了 152 名国际工作人员和 75 名本国人员。

79. 6 月 1 日，联索援助团"索马里兰"办事处与位于哈尔格萨的州协调办事处合并。新办事处位于联合国共用大院，从而进一步促进在"索马里兰"采取"联合国一体化"方针。

八. 意见

80. 联邦政府继续推动一个积极议程，值得国际社会提供资金和支持。然而，许多严重风险仍然存在，包括暴力极端主义、武装冲突、政治风波、红海广大地区争端的溢出效应以及再发生人道主义危机的可能性。在应对这些挑战时，必须将改善人民生活作为指导原则。在这方面，要吸引国际社会的持续支持，索马里利益攸关方就必须保持团结。我指望在实地的联合国各实体同所有伙伴合作，帮助建立所有利益攸关方之间的信任。

81. 我在上份报告中，对围绕联邦议会人民院议长的危机对索马里总体政治进展的影响表示关切。我欢迎 5 月和平解决了这场危机，选举了新议长并已就职。我敦促联邦议会迅速制定一项工作计划，以便通过对推进深化联邦制、完成对宪法的审查并筹备 2020 和 2021 年选举至关重要的优先立法。我欢迎在几个重要里程碑方面取得进展，包括 6 月 3 日至 5 日国家安全委员会会议上就选举模式和自然资源共享达成初步协议。在这方面，我赞扬联邦政府、联邦成员州和贝纳迪尔州行政当局的领导，并敦促它们坚持致力于克服分歧并共同界定联邦制度。我还赞扬联邦化谈判技术委员会在促进就此进行知情讨论方面的工作。

82. 我欣见 5 月 2 日举行的索马里问题高级别安全会议以及 7 月 16 日和 17 日索马里伙伴关系论坛的成果。期间，国际伙伴们本着相互问责的精神，表示坚定地致力于支持和平与繁荣。在 2018 年 12 月举办下一次索马里伙伴关系论坛之前，这种精神应指引我们从事以下工作：交付一系列明确具体的成果，特别是基金组织工作人员监测规划的成果；执行联邦政府的政治路线图、国家安全架构和过渡计划。选举法草案的最后订定和通过是为 2020 年多党选举开辟道路的关键所在。在这些交付成果方面取得切实进展还需要：(a) 正式确定联邦成员州的地位；(b) 通过宪法审查进程确定权力分配、政府间关系、资源共享和财政联邦制；(c) 加快执行国家安全架构；(d) 并最终确定司法和惩教联邦模式。一个优先事项是议会复会并围绕一系列明确的优先事项安排立法议程。

83. 我仍然关切影响红海广大地区的紧张局势对索马里造成的破坏稳定影响。我呼吁所有利益攸关方，包括索马里的国际伙伴，本着建设性精神开展工作，根据在索马里伙伴关系论坛上商定的相互承诺，支持建立一个联邦制度和机构。

84. 与此同时，非洲之角最近几个月内出现的积极区域动态及其对促进和平与稳定可能产生的影响令人鼓舞。索马里总统和埃塞俄比亚总理为改善双边关系所作的承诺是重大动态。我还欣见法马霍总统访问厄立特里亚。两国宣布建立外交关系并促进双边贸易和投资。这有望在长期受到不信任和战争蹂躏的地区培育伙伴关系。我呼吁索马里及其邻国通过伊加特平台等渠道，在经济、发展、投资和安全领域进一步改善关系，以互惠互利。

85. 邦特兰与”索马里兰“部队和民兵之间在图卡拉克附近的军事对峙已升级为武装冲突，令我深感关切。激烈的武装冲突正中暴力极端分子下怀，耗尽满足人民基本需求所需的稀缺资源，并导致已受到严峻人道主义局势严重影响的平民大规模流离失所。政治领导人应该通过对话解决分歧，树立榜样。我完全支持我的特别代表所作的努力以及伊加特-联索援助团的联合调解倡议，并鼓励所有行为体为谈判解决问题的调解努力提供空间，继续避免交战。我还大力鼓励索马里和“索马里兰”就空域控制、发展援助、边界和长期和解等悬而未决的问题恢复会谈。

86. 我敦促索马里领导人迅速执行国家安全架构，特别是将州部队纳入警察和索马里国民军，划定联邦和州各种安全事务部门之间的作用和责任，并进一步详细制定安全部门的指挥和控制、规模、分配和筹资方面的原则。索马里伙伴关系论坛决定为索马里安全部门建立财务跟踪系统，此举令人欢迎。这是索马里成功承担安全责任和加强对民众保护的重要基础。

87. 我还敦促联邦政府和联邦成员州以包容各方的方式加快执行过渡计划，允许所有伙伴参与。我呼吁会员国配合执行过渡计划的工作，并呼吁所有各方尊重保护平民，遵守国际人权和人道主义法。今后几个月对执行过渡计划的第一阶段非常关键，需要所有参与方协同努力。

88. 我欢迎安全理事会通过第 2431(2018)号决议，其中将非索特派团的任务期限延长至 2019 年 5 月 31 日，安理会并决定授权非索特派团进行重组，以有效支持过渡计划的执行工作，并支持索马里安全机构和部队的新能力。在它们做出努力和加强问责制的同时，国际社会必须提供更可预见的资金，并提供实现和增强战斗力的手段。

89. 我仍然关切腐败程度以及无法追查的资金在索马里经济和政治事务中的作用。公共财务管理和金融治理方面的进展令人鼓舞，总理打算推进整个反腐议程的意向也令人鼓舞。我敦促联邦政府通过确定目标、实际步骤和可衡量基准来扩大这些成果，以提高关键部门的透明度和问责制，例如与财产权、包括安全部门在内的采购以及议员开展政治业务和期望有关的领域。

90. 我对青年党和伊黎伊斯兰国最近发动的袭击深感关切。对摩加迪沙关键部委的袭击明显表明企图破坏索马里走向和平与稳定。索马里人和政府当局没有因这些行径而畏惧。联合国将继续同他们并肩努力，继续支持立即恢复这些部委的职能并加强安全。为了减少青年党的威胁和能力，必须在摩加迪沙和全国各地实施国家安全架构，并使安全部队有明确的指挥和控制机制以及向安全部队付薪。在政府当局、安全部队和民众之间建立普遍信任和问责制也同样重要。

91. 我欢迎安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992)号和第 1907(2009)号决议所设委员会于 5 月 8 日访问摩加迪沙，期间除其他外，审议了武器和弹药管理问题。我鼓励联邦政府批准正在审议的武器弹药立法草案。

92. 青年党强行招募大量儿童依然令人震惊。迫切需要加强反恐怖主义以及防止和打击暴力极端主义的法律框架，并在社区一级支持年轻离队战斗人员和问题青年重返社会，以防止他们加入该团体。妇女也可以在促使青年党成员自愿脱离方面发挥重要作用。

93. 目前正在对联索支助办进行独立、全面的审查，以便审查取得成功的条件，并能知情地与会员国就联索支助办的成效进行战略对话。审查将着重特派团管理和支助问题，同时兼顾不同客户之间的相竞需求、审查逐级问责、确定可行的退出战略和找出更好的业绩模式，并将审查联索支助办对我的特别代表在索马里的战略性综合构想提供的支持。与此同时，我对非索特派团和索马里国民军的信托基金供资水平低的问题感到关切，并呼吁会员国考虑向这两个信托基金捐款。

94. 过度依赖空运继续耗尽联索支助办的资源，而且难以为继。因此，我鼓励特遣队优先开放和使用主要补给线，特别是对改善人道主义状况至关重要的主要补给线，其中可包括满足平民基本需求必不可少的商品，以及对非索特派团的后勤支助至关重要的物资。

95. 我关切冲突继续对平民造成严重影响。我还极为关切对女童和妇女的大规模性虐待和侵害，并关切残割女性生殖器的现行做法。我欢迎联邦政府内阁核可《性犯罪法案》，并鼓励议会迅速通过这项法律。这是该国妇女保护工作的里程碑。此外，我仍然关切继续影响妇女和女童的冲突中的性暴力，生活在境内流离失所者安置点的妇女和女童尤其受影响。我呼吁联邦政府及其伙伴加强和加快预防措施，以确保索马里妇女和女童能够安全和有尊严地生活。我还敦促索马里国家安全部队同心协力，发挥主导作用，保护平民免遭苦难。

96. 索马里继续在气候冲击中首当其冲。自 2017 年初以来，连续 4 个以上降雨偏少的雨季造成前所未有的旱灾，导致近 160 万人流离失所，主要从农村地区来到城市中心。从 2005 年至今，境内流离失所人数增加了两倍多。目前索马里境内流离失所者人数为 260 万人，表明返回原籍地的人比例很低。2018 年的空前降雨量将索马里从干旱中解脱出来，但洪灾暴露出其他脆弱性。2017 年的严重危机和 2018 年的突发紧急状况要求采取长期干预措施，以克服造成索马里长期脆弱性的因素。索马里的恢复和复原力新框架旨在为抵御气候导致的冲击建设复原力和寻求持久解决办法提供支助。该框架估计，三年至五年期间内将需要 8.10 亿美元执行最高优先干预措施，并使索马里能够如期实现可持续发展目标。与此同时，索马里人道主义应对计划仍然资金严重不足，仅 36.5%到位，迫切需要资源用于今年剩余的时间。

97. 我感谢非洲联盟、非索特派团、伊加特、欧洲联盟、会员国、非政府组织和其他发展伙伴为索马里的建设和平及建设国家议程提供支持。我们必须继续加强伙伴关系。我赞扬非索特派团和索马里安全部队继续在索马里英勇奋斗并作出牺牲。

98. 我赞扬我的特别代表迈克尔•基廷、我的两名副特别代表以及联索援助团的工作人员、联索支助办主任和工作人员以及联合国驻索马里各机构、基金和方案在非常艰难的条件下持续辛勤工作。

附件


SOMALIA
DJIBOUTI
ETHIOPIA
KENYA
GULF OF ADEN
INDIAN OCEAN
Djibouti
AWDAL
WOQOOYI GALBEED
TOGDHEER
SANAAG
SOOL
BARI
NUGAAL
MUDUG
GALGUDUUD
HIRAAN
BAKOOL
GEDO
BAY
SHABELLE DHEXE
SHABELLE HOOSE
BANADIR
JUBA DHEXE
JUBA HOOSE
Hargeysa
Boosaaso (Bender Cassim)
Ceerigaabo (Erigavo)
Garoowe
Gaalkacyo (Galcaio)
Dhuusamarreeb (Dusa Marreb)
Beledweyne
Xuddur (Oddur)
Baydhabo (Baidoa)
Garbahaarrey
Jawhar (Giohar)
Muqdisho (Mogadishu)
Marka (Merca)
Bu'aale
Kismaayo (Chisimayu)
National capital
Regional capital
Town, village
Airport
International boundary
Regional boundary
Undetermined boundary
Main road
Track
Railroad
0 50 100 150 200 km
0 50 100 mi
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 3690 Rev. 10 UNITED NATIONS
December 2011
Department of Field Support
Cartographic Section